

Das Flächensparziel Baden-Württemberg – Auf dem Weg zur Netto-Null? Aktuelle Einschätzungen aus der Sicht der Raumbeobachtung

Ansgar Schmitz-Veltin

Zusammenfassung

Baden-Württemberg ist wie auch andere Flächenländer seit vielen Jahrzehnten durch einen Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund drängender Zukunftsaufgaben, wie der wirtschaftlichen Transformation, der Wohnraumversorgung oder dem Ausbau der erneuerbaren Energien ist in den kommenden Jahren nicht mit einem Nachlassen der Flächenbedarfe zu rechnen. Gleichzeitig ist die Notwendigkeit des Freiraumschutzes, insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels und der Biodiversitätskrise, offensichtlicher denn je. Der Beitrag stellt auf Grundlage der landesweiten Raumbeobachtung aktuelle Daten zu diesem Thema dar und beschreibt darüber hinaus das ambitionierte Ziel des Koalitionsvertrags der baden-württembergischen Landesregierung „Jetzt für Morgen – der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg“, den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Schlagworte: Flächennutzung, Siedlungs- und Verkehrsflächen, Koalitionsvertrag, Netto-Null-Ziel beim Flächenverbrauch

1 Siedlungsflächenentwicklung

Das wirtschaftliche und demografische Wachstum war in den vergangenen Jahrzehnten eng an den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche geknüpft. Bevölkerungsgewinne, eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung, das Entstehen neuer Arbeitsplätze, die Schaffung von Verkehrsanbindungen und technischen Infrastrukturen gingen Hand in Hand mit einer zunehmenden „Überbauung“ der Bodenfläche. Folge dieser Entwicklung ist eine Ausdehnung der Siedlungsflächen, sowohl im Sinne einer zunehmend in das Umland der Städte übergreifenden (Sub-) Urbanisierung, häufig entlang von Verkehrs- und Entwicklungsachsen, als auch einer Flächenausdehnung in ländlichen Regionen.

Daten aus der amtlichen Flächennutzungsstatistik bestätigen dies für Baden-Württemberg: Ein Blick in die vergangenen 40 Jahre zeigt eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche von rund 11 auf fast 15 Prozent der Bodenfläche insgesamt (Abb. 1). Hinter dieser Anteilszunahme steht ein Zuwachs von 130 000 Hektar zusätzlicher Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 1980 und 2020. Ein Großteil hiervon erfolgte zuungunsten der Landwirtschaft, deren Flächen in diesem Zeitraum um über 200 000 Hektar zurückgingen.¹

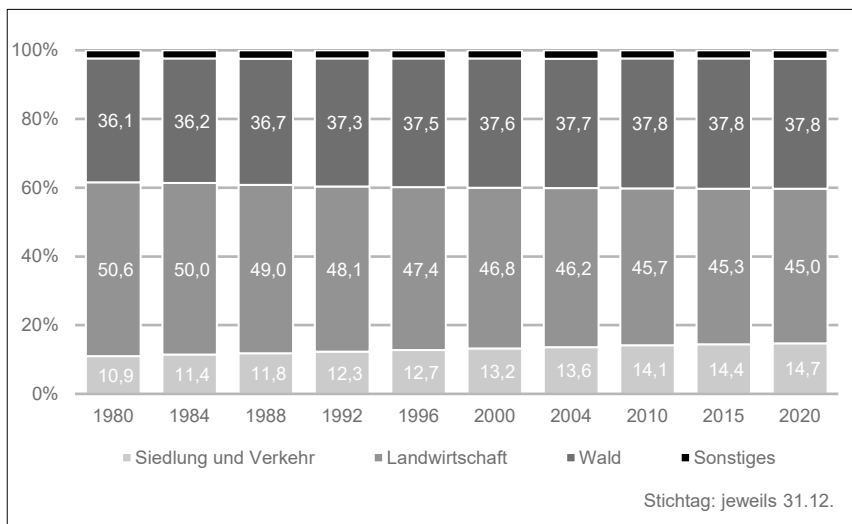


Abb. 1: Flächennutzungswandel in Baden-Württemberg seit 1980
(Eigener Entwurf; Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Betrachtet man die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen differenziert nach Raumkategorien, so zeigen sich besonders hohe Zuwächse in den Randzonen der Verdichtungsräume und in den Gemeinden des ländlichen Raums (vgl. Abb. 2). Ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche einerseits und der Nachfrage nach Wohnraum andererseits ist dabei nicht gegeben: Die Zunahme der Bevölkerung und Haushalte konzentrierte sich in den vergangenen 20

¹ Bei der Interpretation der Angaben zur Siedlungs- und Verkehrsfläche ist zu berücksichtigen, dass die auf dem amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem ALKIS basierenden Werte durch Umstellungen im Katasterwesen teilweise Brüche in Zeitreihen aufweisen, die eine kontinuierliche Beobachtung der Nutzungsarten erschweren.

Jahren insbesondere auf die Ballungsräume, die hinsichtlich ihrer Möglichkeiten der Wohnbaulandbereitstellung vielfach an ihre Grenzen stießen. In den ländlichen Räumen führte die in Folge des Festhaltens an klassischer Einfamilienhausbebauung zu beobachtende überdurchschnittliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen bei gleichzeitig unterdurchschnittlicher Nachfrage nach Wohnraum zu einer Entdichtung und Verringerung der Flächeneffizienz (Scheunert, Siedentop 2023).

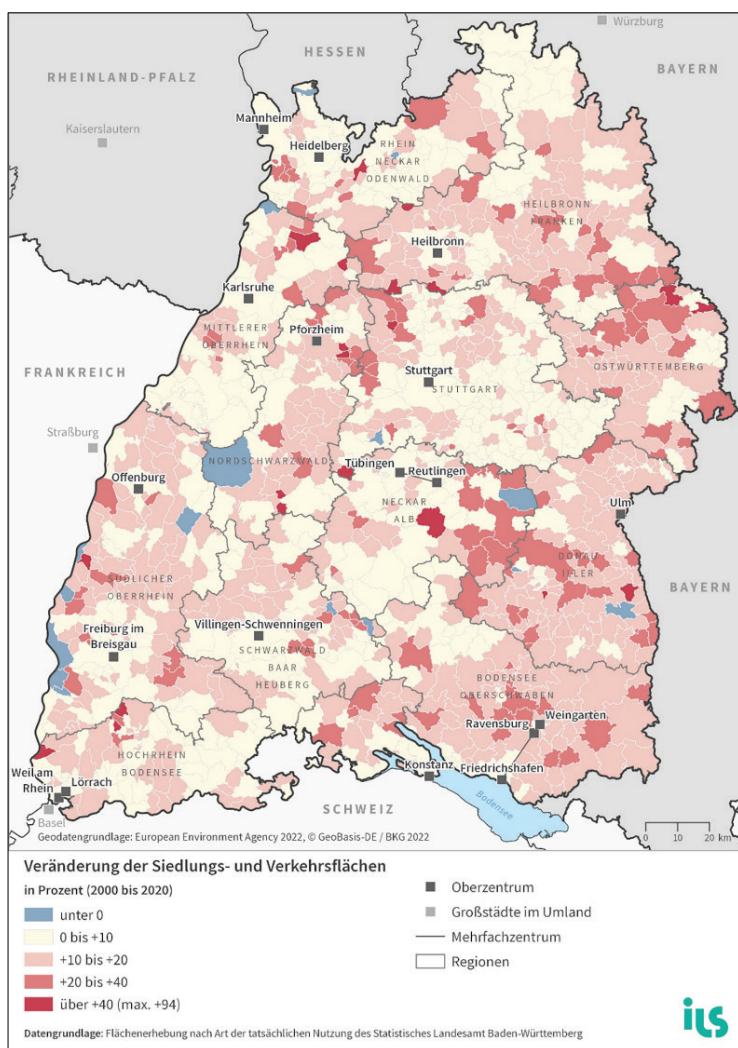


Abb. 2: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Gemeindeebene zwischen 2000 und 2020 (Darstellung im Rahmen der Raumanalyse Baden-Württemberg durch das ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Daten: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

2 Nutzungsansprüche an den Raum bleiben hoch

Die ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lassen nicht erwarten, dass die Neuinanspruchnahme von Flächen in kommender Zeit zurückgehen wird. Exemplarisch sei auf die Transformation der Industrie hin zu nachhaltigeren Produktionen und neuen Technologien verwiesen, bei der in einer Übergangszeit in Folge paralleler Fertigungsstrukturen teilweise zunächst steigende Flächenbedarfe gesehen werden (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2022). Auch durch den wachsenden Anteil des Online-Handels und die Umstellung von Logistiksystemen entstehen zusätzliche Flächenbedarfe. Nach Berechnungen des Immobiliendienstleisters CBRE steigt der Bedarf nach Lager- und Logistikflächen in Deutschland insgesamt allein zwischen 2000 und 2025 um 400 Hektar (CBRE 2021). Der stärkste Bedarf besteht vor allem dort, wo er am wenigsten zu decken ist: in den urbanen Zentren (Drangmeister 2019).



Abb. 3: Schlaglichter auf die Diskussion um Nutzungsansprüche (Quelle: Dokumentation der Veranstaltung „Das Flächenziel der Landesregierung im Rahmen des neuen Landesentwicklungsplans – Wie erreichen wir die Netto-Null?“ am 18. November 2022)

Vor allem in Ballungszentren und an gut erschlossenen Standorten entlang der Verkehrsachsen bleibt auch die Nachfrage nach Wohnraum in Folge ökonomisch und demografisch induzierter Wachstumstendenzen hoch und die Frage der angemessenen Wohnraumversorgung eine zentrale gesellschaftliche Herausforderung. Auch dies führt zunehmend zu Nutzungskonkurrenzen und -konflikten um die endliche Ressource Fläche (Iwer, Gerber 2022).

Hinzu kommen neue Ansprüche und gesetzliche Rahmenbedingungen: Aus dem Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land (sog. Wind-an-Land-Gesetz) sowie den Planungen der Landesregierung zum Ausbau von

Windkraft und Photovoltaik² im Rahmen der regionalen Planungsoffensive ergibt sich, dass mindestens zwei Prozent der Landesfläche für Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen zu sichern sind (davon 1,8 % für Windkraftanlagen). Auch die geänderten Einschätzungen zur Sicherheitslage in Europa und der Welt gehen einher mit neuen Flächenansprüchen in den Bereichen Landesverteidigung und Sicherheit – und verstärken mittelbar in Folge der Fluchtmigration aus Krisengebieten die Flächenbedarfe in anderen Bereichen, insbesondere beim Wohnraum. Abbildung 3 verdeutlicht bildhaft die Nutzungskonkurrenzen um den Raum.

3 Das Netto-Null-Ziel beim Flächenverbrauch

Zugleich wird immer deutlicher, dass der Schutz von Freiflächen aus ganz unterschiedlichen Gründen dringend geboten ist. Vor allem in den letzten Jahren werden die Folgen des Klimawandels sichtbarer und die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen offensichtlicher. Freiflächen spielen hierbei eine zentrale Rolle beispielsweise im Kampf gegen Hochwasser und Hitzebelastung. Darüber hinaus sind freie Flächen als Lebensräume für Tiere und Pflanzen notwendige Grundlage für den Erhalt der Biodiversität. Der Bau von Siedlungen und Verkehrswegen trägt hier ebenso wie eine sehr intensive Landbewirtschaftung dazu bei, dass Lebensräume verschwinden oder zerschnitten werden und somit die Vielfalt der Arten zurückgeht. Gleichzeitig werden Freiflächen für die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion benötigt.

Die Politik ist sich dieser Situation bewusst und entwickelt schon seit langer Zeit Ideen und Konzepte, um den Verbrauch von Flächen zu reduzieren. Erstmals wurde in der 2002 beschlossenen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel vorgegeben, den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 bundesweit auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. In der Neuauflage der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2016 das Ziel dahingehend angepasst, dass der tägliche Zuwachs bis zum Jahr 2030 auf „unter 30 Hektar“ begrenzt werden solle (Bundesregierung 2017, 158 f.).

² Ergänzend hat der Landtag Baden-Württemberg am 9. November 2022 das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes beschlossen, mit dem die Regionalverbände bei der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die treibhausneutrale Stromerzeugung unterstützt werden sollen.

Eine Regionalisierung des 30-ha-Ziels war ursprünglich nicht vorgesehen, erscheint vor dem Hintergrund der Ortsgebundenheit der Ressource „Boden“ jedoch sinnvoll. Allerdings gibt es keine festen Regeln, um die Zielwerte auf einzelne Regionen oder Bundesländer zu übertragen. Legt man die 30 Hektar unter Zugrundelegung der Landesfläche auf Baden-Württemberg um, so ergibt sich für 2030 ein Zielwert von unter drei Hektar Flächenverbrauch pro Tag. Siedentop und Meinel (2020) brechen das bundesweite Ziel über die Bevölkerungszahl auf die Ebene von 33 Stadtregionen um und untersuchen für den Zeitraum zwischen 2011 und 2017, welchen Beitrag diese jeweils zum Flächensparen geleistet haben. Für Baden-Württemberg zeigen die Daten, dass die sich aus dem 30-Hektar-Ziel ergebenden Flächensparziele in den Stadtregionen Stuttgart, Mannheim und Karlsruhe erreicht wurden, während das Ziel in der Stadtregion Freiburg verfehlt wurde. Die Daten zeigen auch, dass „sich die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke größtenteils im Umland abspielt [...]. Die Innenentwicklung wird somit in großen Städten deutlich erfolgreicher praktiziert als im Umland der Städte“ (Siedentop, Meinel 2020, 91 f.).

Die baden-württembergische Landesregierung geht in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 über das bundesweite 30-Hektar-Ziel hinaus und unterstreicht, dass der Flächenverbrauch weiter reduziert werden soll. Genannt wird ein täglicher Verbrauch von maximal 2,5 Hektar/Tag und das Erreichen der sog. „Netto-Null“ im Jahr 2035:

„Unser Boden ist ein begrenztes Gut. Wir werden den anhaltend hohen Flächenverbrauch reduzieren. Unser Ziel ist die Netto-Null beim Flächenverbrauch. Die Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen, notwendigen Grünflächen in Ballungsgebieten und Naturschutzflächen ist uns wichtig.

[...]

Bei der Fortschreibung [des Landesentwicklungsplans] stehen die Erfordernisse der Bau-, Verkehrs- und Energiewende, des Klimaschutzes, der Klimaanpassung, der Eindämmung des Flächenverbrauchs (ambitioniertes Ziel: max. 2,5 Hektar pro Tag; bis 2035 Netto-Null), der Beseitigung des Wohnraummangels und des Ausbaus der digitalen Infrastruktur im Zentrum.“

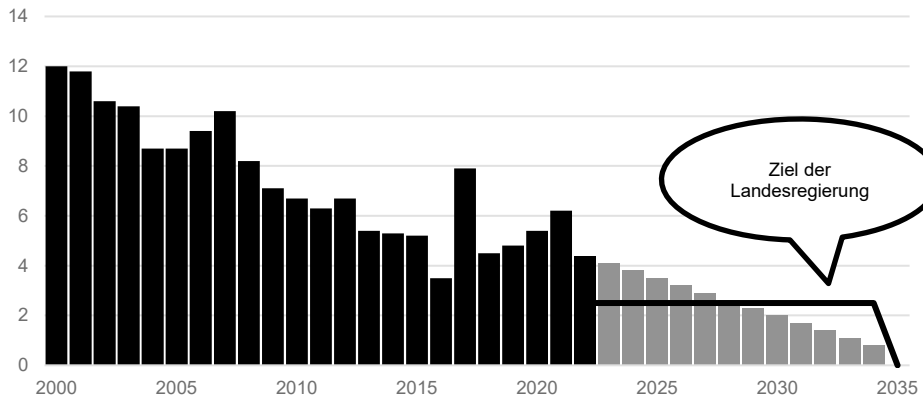


Abb. 4: Täglicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000 bis 2020 und der Zielerreichungspfad bis 2035 (in Hektar) (Eigener Entwurf; Daten 2000 bis 2022: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)

Nicht eindeutig definiert ist in diesem Zusammenhang die Messgröße, über die das Ziel der „Netto-Null“ operationalisiert werden soll. Häufig wird als Kenngröße der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar angegeben, der im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als Indikator zur Messung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche vorgeschlagen wurde (s. o.). Für Baden-Württemberg zeigt sich ein Rückgang der Werte in den vergangenen 20 Jahren von rund 10 Hektar/Tag zu Beginn des Jahrtausends auf rund 5 Hektar/Tag um 2020, wobei insbesondere in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre ein zwischenzeitlicher Anstieg des Indikatorwerts beobachtet werden konnte (Abb. 4). Insgesamt weist der Trend – bei jährlichen Schwankungen – zwar in die angestrebte Richtung, die Werte jedoch liegen weiterhin über dem Ziel der Landesregierung von 2,5 Hektar/Tag.

Mitnichten ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche jedoch gleichzusetzen mit versiegelter Fläche. Gärten, Parkanlagen, Friedhöfe oder Sportplätze zählen zwar zur Siedlungsfläche, sind aber allenfalls teilweise versiegelt. Schätzungen aus Satellitendaten zeigen, dass knapp die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche versiegelt ist. Für Baden-Württemberg hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Rahmen der landesweiten Raumanalyse Fernerkundungsdaten aus dem europäischen Copernicus-Programm ausgewertet. Demnach waren im Jahr 2018 etwa 6 % der Landesfläche versiegelt. Der Versiegelungsanteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche

liegt landesweit bei 42 % und reicht von 35 % im ländlichen Raum bis zu 51 % im Verdichtungsraum (Scheunert, Siedentop 2023).

Die konkrete Umsetzung des Ziels der „Netto-Null“ wird aktuell durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen vorbereitet. Um das Ziel der Netto-Null zu erreichen, werden verschiedene Instrumente und Steuerungsansätze geprüft. Die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente des Flächensparens und mögliche Ergänzungen der bestehenden Steuerungsansätze sollen auf der Basis von zwei Säulen erfolgen: der aktuell laufenden Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans mit konkreten und wirkungsvollen Zielen und Grundsätzen zu Siedlungsdichte und -konzentration sowie der Weiterentwicklung des Aktionsplans Flächensparen.

Letzterer setzt auf eine Aktivierung innerörtlicher Flächenreserven und –potenziale, eine aktive Bodenpolitik sowie auf die Privilegierung der Innenentwicklung. Denn Innenentwicklung kann maßgeblich dazu beitragen, Wohnraum zu schaffen, Freiräume zu qualifizieren und Gewerbeareale zu entwickeln. Kosten und Verkehr werden reduziert, die Nahversorgung gesichert, Miteinander und Urbanität ermöglicht. Mit dem Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ unterstützt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Städte, Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbände, Landkreise, Zweckverbände und die Träger der Regionalplanung bei der Erarbeitung innovativer Konzepte und städtebaulicher Planungen zur Innenentwicklung. Ziel ist es, innerörtliche Flächen wie Baulücken und Brachflächen und bestehende Leerstände sowie Aufstockungs- und Nachverdichtungspotenziale zu aktivieren.

4 Fazit

Trotz bestehender Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, beispielsweise im gültigen Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 2002, nimmt die für Siedlung und Verkehr genutzte Fläche weiter zu. Nach einem zwischenzeitlichen Rückgang der täglichen Neuinanspruchnahme von Flächen ist der Wert in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre erneut angestiegen. Eine starke Flächeninanspruchnahme ist vor allem dort festzustellen, wo die Nachfrageentwicklung nach Wohnraum unterdurchschnittlich war.

Da die Notwendigkeit des Flächensparens vor dem Hintergrund des Klimawandels und Biodiversitätsverlustes immer offensichtlicher wird, hat die Landesregierung ihre Anstrengungen nochmals verstärkt und im Koalitionsvertrag eine Reduzierung des

Flächenverbrauchs vereinbart. Mit der aktuell laufenden Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und des Aktionsplans Flächensparen werden hierfür konkrete Maßnahmen entwickelt.

5 Literatur

- Bundesregierung (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.
- CBRE – Coldwell Banker Richard Ellis (2021): Global E-Commerce Outlook. What is Driving E-commerce Growth in Different Markets?
<https://www.cbre.com/-/media/project/cbre/shared-site/in-sights/reports/global-e-commerce-outlook-2021/cbre-global-e-commerce-outlook-2021.pdf>
(Zugriff 07.02.2023).
- Drangmeister, C. (2019): City-Logistik – Konzepte für die letzte Meile. Real Estate Special März 2019
<https://www.deutsche-hypo.de/content/uploads/2019/04/Deutsche-Hypo-Real-Estate-Special-Letzte-Meile-2019-final.pdf> (Zugriff 11.01.2023)
- Iwer, N.; Gerber, M. (2022): Wohin mit den Ansiedlungen, wenn die Flächen ausgehen? Eine bundesweite Regionalplananalyse regionaler Gewerbe- und Industriestandorte unter besonderer Berücksichtigung des Fallbeispiels der „Regionalen Kooperationsstandorte“ in der Metropole Ruhr. In: Raumforschung und Raumordnung 80/6, S. 757–773.
- Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg) (2022): Zukunft durch Industrie in Zeiten großer Transformation. Studie zur Leistungsfähigkeit der NRW-Industrie und ihrer Transformation. Düsseldorf.
- Scheunert, P.; Siedentop, S. (2023, in Vorbereitung): Siedlungs- und Flächenentwicklung – Ergebnisse aus der Raumanalyse. Berichte zur räumlichen Entwicklung, herausgegeben vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Siedentop, S.; Meinel, G. (2020): 30-Hektar-Ziel erreicht? Wie flächensparend haben sich deutsche Stadtregionen entwickelt? In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin, IÖR Schriften 78, S. 85-94.